

doi: 10.3935/rsp.v18i3.1037

SKRIVENA JAVNA POTROŠNJA - POREZNI IZDACI: POTREBA ILI UDVARANJE BIRAČIMA?

Vjekoslav Bratić

Zagreb: Institut za javne financije, 2011., 222 str.

Ljudi se širom svijeta i kroz cijelu povijest čovječanstva žale kako plaćaju previše poreza, kako je porezni teret prevelik i nikada nije bio teži, a da istodobno ne dobivaju odgovarajuću kvalitetu javnog dobra za svoje plaćene poreze. Posebno ih smetaju porezne nepravde, odnosno osjećaj kako njihovi bogatiji prijatelji ili poznanici plaćaju manje poreza. Usprkos mnoštvu samozvanih poreznih **stručnjaka** koji gotovo uvijek imaju jednostavna rješenja složenih problema, ustvari se o poreznom sustavu - njegovom značenju, obilježjima i djelovanju - obično zna vrlo malo, a to se posebice odnosi na neke dijelove fiskalne politike kao što je to javna potrošnja. Značajan, lako razumljiv doprinos poboljšanju znanja o toj temi posebice važnoj za socijalnu politiku nedavno je objavljena knjiga Vjekoslava Bratića pod naslovom *Skrivena javna potrošnja - Porezni izdaci: potreba ili udvaranje biračima?* Knjigu je 2011. godine objavio Institut za javne financije iz Zagreba.

Glavna namjera knjige je argumentirano izložiti važnost poreznih izdataka u oporezivanju dobiti u Hrvatskoj, njihovu visinu te utjecaj na proračune i učinkovitost porezne uprave. Porezni izdaci popularni su iz mnogih razloga, a jedan je vjerojatno i politički jer su nositelji zastupničke vlasti obično neskloni novim trošenjima, ali ako je to prikazano kao smanjenje poreza, onda to prihvaćaju mnogo lakše. Nadalje, anali-

zom se željela utvrditi opravdanost poreznih izdataka kao sredstva za poboljšanje ekonomskog položaja određenih gospodarskih grana i pojedinih zemljopisnih područja. Autor je u knjizi dao vrlo vrijedne preporuke za unapređenje učinkovitosti i transparentnosti sustava poreznih izdataka koje je potrebno učiniti u procesu prilagodbe hrvatskoga fiskalnog sustava standardima Europske unije.

U uvodnim se napomenama pojašnjava strukturu, predmet i ciljevi istraživanja prikazanog u knjizi te ukratko izlažu važnost i raznovrsni oblici poreznih izdataka. Tumači se kako su u sustavu oporezivanja dobiti najpoznatije stavke kojima se umanjuje porezna osnovica ili obveza plaćanja poreza na dobit u obliku poticaja, olakšica i oslobođenja. Mnogobrojni su razlozi njihovog uvođenja, poput tranzicijskih poteškoća, ratnih stradanja i velikog broja invalida, razrušene gospodarske i komunalne infrastrukture, visoke nezaposlenosti i slično.

Teorija oporezivanja dobiti predmet je izlaganja u drugom dijelu knjige pri čemu se pozornost usmjerava na ulogu poreza na dobit u poreznom sustavu i politici. Porezni sustav jedan je od instrumenata fiskalne i ekonomske politike kojim se utječe na gospodarsko stanje zemlje. Osnovna mu je namjena na jednostavan, jeftin, jednak i pravedan način ubrati dovoljno sredstava potrebnih za financiranje željenih javnih rashoda. U ovom se dijelu publikacije također daje kratak teoretski okvir oporezivanja dobiti u suvremenim poreznim sustavima i pokazuje se financijsko djelovanje tog poreznog oblika u prikupljanju proračunskih sredstava u zemljama EU-a i Hrvatske.

Mnogo je toga napisano o tome treba li uopće postojati zaseban porez na dobit jer se ističe kako samo ljudi plaćaju porez. Pojedini oblici poreza na potrošnju, barem teoretski, dopuštaju ukidanje poreza na dobit jer je jedno od glavnih opravdanja za oporezivanje poduzeća oporezivanje do-

hotka što ga ljudi akumuliraju u poduzećima. Ako akumulacija sama po sebi više ne čini dio osnovice poreza na dobit, to više ne bi bilo nužno. Iako bi ukidanje poreza na dobit možda moglo povećati učinkovitost, ipak gotovo sve zemlje imaju taj porezni oblik. Bratić ističe kako »opravdanje za postojanje ovog poreza proizlazi iz činjenice da je taj porez izraz porezne sposobnosti obveznika, a istovremeno je i instrument preraspodjele dohotka /dobiti. Za fiskus, tj. porezne vlasti, on je relativno jeftin izvor prikupljanja poreznih prihoda zbog niskih troškova ubiranja, ali su, najčešće, niski i prihodi prikupljeni po toj osnovi« (str. 20).

Teret koji uzrokuje porez na dobit posebice je važan u uvjetima globalizacije i velike pokretljivosti poreznih čimbenika jer se vjeruje kako su danas ulagači spremniji ulagati u zemlje s manjim poreznim pritiskom. Neusklađenost poreznih sustava dovodi do pojačane porezne konkurencije, čiji je krajnji učinak usporavanje integracijskih tijekova i gospodarskog razvoja. Te se razlike smanjuju jačanjem ekonomskih veza među zemljama i regijama te sve snažnijom prilagodbom fiskalnih sustava. Ipak, kako se države teško odriču fiskalnog suvereniteta, u stvarnosti i dalje postoje značajne razlike koje se odnose na broj i visinu poreznih stopa, oslobođenja i olakšica te različito utvrđivanje poreznih osnovica.

Porezni izdaci kao jedan od temeljnih instrumenata državne intervencije podrobnije se pojašnjavaju u trećem dijelu knjige pod naslovom *Što kaže teorija o poreznim izdacima?* Tu se razmatraju dvije osnovne skupine poreznih izdataka: umanjenja osnovice i umanjenja poreza na dobit, njihova osnovna obilježja i metodologija izračuna. Iako mnoge zemlje načelno nastoje postići neutralni porezni sustav koji ima široku poreznu osnovicu bez poreznih izdataka - što omogućava ujednačeno i usklađeno oporezivanje - one ipak pribjegavaju poreznim oslobođanjima, pri čemu svjesno

pristaju na smanjivanje svojih prihoda. Kategorije poreznih odbitaka razlikuju se od zemlje do zemlje. Uz nepromijenjena ostala obilježja poreznog sustava, odbici umanjuju porezni teret za umnožak granične porezne stope i visine odbitka. Na sličan način postoji više različitih mogućnosti odbitka od dospjelog poreza ili izravnog uračunavanja umanjenja.

Iskustva drugih zemalja u analizi poreznih izdataka prikazana su u četvrtom dijelu knjige. U mnogim razvijenim zemljama izvješća o poreznim izdacima sastavni su dio godišnjega proračunskog procesa, a u nekima se objavljuju kao pojedinačni neovisni dokumenti. Svjesna važnosti poreznih rashoda, većina razvijenih zemalja uvela je zahtjevan i složen empirijski sustav izvještavanja o ukupnoj visini i vrstama poreznih izdataka. Ključni problemi u tim istraživanjima i njihovoj usporedbi vezani su uz nepostojanje jedinstvene definicije, obuhvata i međunarodnog obrasca za izradu izvješća o poreznim izdacima. Od zemalja u razvoju takvim analizama i istraživanjima može se pohvaliti samo nekolicina, pri čemu im većinom nedostaju potrebna visoko specijalistička znanja i iskustva.

Peti dio knjige, *Ekonomski učinci izdataka u oporezivanju dobiti u Hrvatskoj*, posvećen je kvantitativnom istraživanju izdataka u oporezivanju dobiti u Hrvatskoj i njihovih učinaka od njihova uvođenja 2000. Autor prvo razlaže strukturu poreznog sustava u Hrvatskoj te objašnjava promjene kroz koje je prošao Zakon o porezu na dobit od 1994. do danas. Smisao tih promjena bilo je oživljavanje gospodarstva te poticanje ulaganja i zapošljavanja. Jednostavnijim određivanjem porezne osnovice i nižom poreznom stopom od 20% nastojalo se porezni sustav učiniti konkurentnijim zemljama u okruženju. U analizi konkretnih učinaka izdataka u oporezivanju dobiti u Hrvatskoj pozornost se posvećuje njihovom djelovanju na gospodarske i fiskalne

posljedice kako bi se procijenilo u kojoj su mjeri pridonijeli smanjenju nezaposlenosti, poticanju ulaganja i osnaživanju gospodarskog rasta. Osobito se podrobno razmatra utjecaj poreznih izdataka na područja od posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja i grad Vukovar. Porez na dobit u Hrvatskoj doživio je mnoge promjene, pa je uslijed takvih nestabilnosti, teško mogao potaknuti i unaprijediti ekonomski i socijalni položaj pojedinih društvenih skupina, odnosno gospodarskih grana i/ili zemljopisnih područja. Bratić je u provedenoj analizi nedvojbeno ukazao na razmjerno nezadovoljavajuću učinkovitost sustava izdataka u oporezivanju dobiti, a dodatan je problem taj što je uvođenje novih vrsta poreznih izdataka učinilo složenijim porezni postupak i smanjilo državne prihode. To je posebice važno u uvjetima gospodarske krize i smanjenih poreznih prihoda, a ujedno se čestim promjenama poreznog sustava porezne obveznike dovodi u stanje neizvjesnosti i negativno utječe na njihovo donošenje ekonomskih odluka.

U zaključnom, šestom dijelu knjige sažeti su najvažniji rezultati istraživanja, na temelju kojih su predložene konkretne mjere i dane preporuke vezane uz izdatke u oporezivanju dobiti. Autor je u analizi pokazao kako unatoč brojnim povlasticama, posebno porezno tretirana područja u odnosu na ostatak i na cijelu Hrvatsku općenito obilježavaju nepovoljna kretanja - prosječno niži neto dohoci po stanovniku, znatno niži izvorni prihodi, više stope nezaposlenosti i sporiji pad stope nezaposlenosti te slabiji razvoj poduzetništva. Nadalje, porezni izdaci općenito iskrivljuju tržišne uvjete jer dovode u povoljniji položaj određene skupine ili područja, ne poštuju načela konzistentnosti, transparentnosti i stabilnosti, dovode do otežanog ubiranja i kontrole poreza, što sve poskupljuje porezni sustav i ugrožava njegovu učinkovitost. Istina, upotreba poreznih izdataka

nije posebnost samo Hrvatske, jer se njima koristi većina zemalja svijeta kako bi postigle određene učinke ekonomske i socijalne politike. Veći broj i obujam poreznih izdataka kao i njihova evidencija postali su velik izazov za porezne vlasti, pa se na razini EU-a nastoji u poreznoj harmonizaciji težiti ograničavanju i ukidanju tih elemenata poreznog sustava.

Na kraju valja napomenuti kako je posebno korisno što se prije svakog poglavlja u knjizi iznosi kratki sadržaj poglavlja koji čitatelja uvodi u razmatrano područje. Bratić iznosi mnoge korisne praktične preporuke o potrebnoj trajnosti poreznog sustava, važnosti kontinuiranih istraživanja učinaka pojedinih mjera, potrebi preispitivanja olakšica uvedenih za posebne grane, regije ili kategorije stanovništva, a čije bi moguće ukidanje poboljšalo i pojednostavnilo porezni sustav. U cjelini, *Skrivena javna potrošnja - Porezni izdaci: potreba ili udvaranje biračima?* autora Vjekoslava Bratića zanimljiva je publikacija ne samo za one koji se neposredno bave poreznim sustavom nego je i više nego korisna i za donositelje političkih odluka koji vjeruju da poreznim izuzećima i olakšicama potiču gospodarski razvoj i položaj pojedinih skupina, sektora ili područja.

Predrag Bejaković
Institut za javne financije